GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 002.762/2024-2
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Município de Nova Palmeira – PB.
Recorrente: José Felix de Lima Filho (024.525.344-04).
Representação legal: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14233/OAB-PB), representando José Felix de Lima Filho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). NÃO COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NA FINALIDADE DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO BÁSICO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO MUNICÍPIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE BENEFÍCIO À POPULAÇÃO LOCAL. CONDENAÇÃO DO EX-GESTOR. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 102), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 103) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 104):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Felix de Lima Filho (peça 82) contra o Acórdão 3.540/2025-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 66).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

'9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa do Município de Nova Palmeira - PB;

9.2. julgar regulares as contas do Município de Nova Palmeira/PB, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por José Felix de Lima Filho;

9.4. julgar irregulares as contas de José Felix de Lima Filho, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas à conta bancária específica do precatório do Fundef no Município de Nova Palmeira - PB, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R$)	Natureza
1º/12/2015	374.972,47	Crédito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

30/12/2015	866.998,75	Débito

9.5. aplicar a José Felix de Lima Filho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 240.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações; e

9.7. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

9.8. dar ciência desta deliberação ao FNDE, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e aos responsáveis.'

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada por força do Acórdão 1.480/2023-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, em desfavor do Município de Nova Palmeira/PB e de José Felix de Lima Filho, ex-prefeito do ente (gestão 2013-2016), em decorrência da realização de despesas desvinculadas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com recursos oriundos de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef).

2.1. Na auditoria que deu origem ao referido acórdão (peça 7), o Tribunal constatou a movimentação de recursos recebidos a título de precatórios para conta de uso geral do ente federado, em vez de conta específica, o que inviabilizou o estabelecimento do nexo de causalidade. O item 9.1.3 do Acórdão 2.819/2020-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, comunicou a necessidade de recompor o fundo (peça 10), contudo o município não a realizou, nem apresentou justa causa (peça 330 do TC 015.147/2021-5).

2.2. Foram devidamente citados o Município de Nova Palmeira/PB e José Felix de Lima Filho pela aplicação de R$ 866.998,75, em valores históricos, fora das destinações características da manutenção e do desenvolvimento do ensino básico (peças 22-23 e 25-26). Ambos os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa (peças 29-35).

2.3. Em sua manifestação conclusiva, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inicialmente, considerou não haver incidido prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, consoante dispositivos da Resolução TCU 344/2022 (peça 62, p. 4-5).

2.4. Quanto ao mérito, após diligência ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a fim de dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528/2022 (peças 40-41), a AudTCE propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito solidário, deduzido da parcela relativa aos juros de mora recebidos, e aplicar multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao ex-prefeito (peças 62-64).

2.5. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, divergiu da unidade técnica quanto à responsabilidade solidária e consignou que a irregularidade decorreu da aplicação de recursos em desacordo com a vinculação à área de MDE, devendo o débito ser imputado ao ente, sem incidência de juros, cabendo aplicar ao gestor apenas a sanção pecuniária prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (peça 65).

2.6. O relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, entendeu por afastar a responsabilidade do município de Nova Palmeira/PB, por ausência de elementos que comprovassem benefício ao ente ou à coletividade, julgando suas contas regulares com quitação plena, e, quanto ao ex-prefeito, responsável pela movimentação irregular, propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

imputação do débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 67).

2.7. Tais entendimentos foram acolhidos pelo Tribunal, por meio do Acórdão 3.540/2025-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 66).

2.8. Neste momento, José Felix de Lima Filho insurge-se contra a deliberação previamente descrita por meio de recurso de reconsideração (peças 82-87).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 89 e do despacho de peça 91.

3.1. É de se citar que o despacho do relator, Min. Jhonaran de Jesus, concedeu efeito suspensivo para os subitens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 3.540/2025-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 91).

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória;

b) utilização dos recursos em prol da municipalidade;

c) existência de entendimentos divergentes;

d) atuação pautada pela boa-fé, sem dolo ou culpa;

e) desproporcionalidade e desarrazoabilidade da multa aplicada.

5. **Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória**

5.1. O recorrente defende que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral).

5.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) os fatos descritos na auditoria coordenada eram conhecidos ao menos desde 23/8/2017, quando, por meio do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, relator Min Walton Alencar Rodrigues, o Tribunal se manifestou sobre possíveis irregularidades na destinação dos recursos do Fundef via precatórios (peça 82, p. 5);

b) em se considerando como marco inicial a data do conhecimento da suposta irregularidade, o termo inicial da prescrição deveria ser 4/6/2018, quando houve o despacho que originou o Relatório de Fiscalização 244/2018 (peça 82, p. 5-6);

c) não se observou o princípio da unidade da interrupção do prazo prescricional, adotado pelas 1ª e 2ª Turmas do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual se condiciona à efetiva notificação do devedor acerca da demanda (peça 82, p. 6-9).

Análise:

5.3. Embora o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, trate da aplicação de recursos do Fundef oriundos de precatórios, ele se originou de representação referente a possíveis irregularidades na destinação de pagamentos a municípios do Estado do Maranhão (peça 1 do TC 005.506/2017-4), sem qualquer menção a fatos ocorridos em 2015 no Município de Nova Palmeira/PB, durante a gestão do recorrente.

5.4. Ademais, não há nos autos documento que comprove que, à época do despacho que deu origem ao Relatório de Fiscalização 244/2018, já se tivesse conhecimento de que o ex-prefeito teria realizado despesas desvinculadas da manutenção e do desenvolvimento do ensino com recursos de precatórios do Fundef. A instauração de atividade fiscalizatória não configura pretensão punitiva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

ou ressarcitória, mas constitui etapa preliminar destinada a apurar a existência de irregularidades.

5.5. Para a definição do termo inicial da prescrição, exige-se a ciência inequívoca da irregularidade. No caso concreto, tal elemento somente foi consolidado no curso da auditoria que culminou na prolação do Acórdão 1.480/2023-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, que determinou a instauração da TCE. Antes disso, não havia conduta identificada.

5.6. Nesse contexto, as datas trazidas pelo recorrente não se prestam a inaugurar a contagem do prazo prescricional, mostrando-se adequado o marco inicial constante da instrução da AudTCE, em **30/1/2019**, considerando a data do conhecimento dos fatos pelo TCU, consoante Relatório de Fiscalização (peça 7), nos termos do Art. 4°, inc. IV, da Resolução TCU 344/2022.

5.7. Ademais, o Tribunal de Contas da União não adota o princípio da unicidade de interrupção da prescrição, conforme se observa em entendimentos nos Acórdãos 7.861/2022-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Vital do Rêgo, e 12.018/2023-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Jorge Oliveira, bem como nos enunciados dos Acórdãos 601/2025-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia e 56/2024-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler:

> 'Não se aplica no âmbito do TCU o princípio da unicidade de interrupção da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).'

5.8. Embora existam entendimentos das 1ª e 2ª Turma da Suprema Corte pela unicidade de interrupção do prazo prescricional para atos inequívocos de apuração dos fatos, esses possuem efeitos cogentes apenas em relação às partes envolvidas.

5.9. Ressalte-se que existem, no âmbito STF, posicionamentos em casos concretos que não acolhem a unicidade do prazo prescricional. Por exemplo, no julgamento do MS 36.799 (DJE: 5/10/2020), o Min. Dias Toffoli consignou a ocorrência de 'atos inequívocos' (no plural); de modo semelhante, no MS 36.067 (DJE: 29/10/2019), o Min. Ricardo Lewandowski considerou a regular ocorrência de cinco causas interruptivas da prescrição à luz da Lei 9.873/1999.

5.10. No âmbito do MS 37.555 (DJE: 28/4/2023), o Min. Edson Fachin também reconheceu diversos marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública. Na ocasião, ponderou a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado, dado que a análise das causas interruptivas demanda dilação probatória, o que não é possível no contexto do processo de mandado de segurança, citando o MS 37.008, relator Min. Ricardo Lewandowski (DJE: 10.05.2022).

5.11. Entendimentos pela interrupção da prescrição por múltiplos atos apuratórios também constam do MS 38.734, AgR, relator Min. André Mendonça, Segunda Turma (DJE: 5/7/2023), e do MS 38.783, AgR, relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma (DJE 28/2/2023).

5.12. É de se frisar que o Supremo Tribunal Federal tem competência para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo, nos termos do art. 101 do seu regimento interno, mas não o fez em relação ao art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, estando em pleno vigor o dispositivo, que estabelece que a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

5.13. Reforça-se que a Resolução TCU 344/2022 se baseou no Recurso Extraordinário 636.886/AL e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509/CE, conforme os 'considerandos' presentes no próprio normativo, sem qualquer alusão ao Código Civil Brasileiro, cujo artigo 202 alude à interrupção única, além da própria Lei 9.873/1999, que não estabelece limitação para o número de interrupções da contagem prescricional.

5.14. Ademais, é importante ter ciência que o ordenamento jurídico pátrio apresenta diferentes regimes de prescrição, que variam em termos de início, duração e hipóteses de interrupção. No Código Civil, o prazo de prescrição é relativamente longo, de dez anos (art. 205), mas existem poucas causas de interrupção, e a prescrição pode ser interrompida apenas uma vez (art. 202). Já na Lei 9.873/1999, o prazo é mais curto, de cinco anos, mas há diversas causas de interrupção que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

operam de forma independente, permitindo múltiplas interrupções durante o processo.

5.15. A Lei 9.873/1999, em sua literalidade, não especifica que a interrupção será causada 'pelo primeiro ato de apuração dos fatos', ou por 'algum ato de apuração dos fatos', ou que 'somente poderá ocorrer uma única vez' (como faz o Código Civil), mas sim 'por qualquer ato de apuração dos fatos' (art. 2º, inc. II). Essa formulação favorece a possibilidade de múltiplas interrupções, especialmente em caso de dano ao patrimônio público.

5.16. O espírito da Lei 9.873/1999 é evitar atrasos injustificados nas apurações, e não buscar uma celeridade processual como um fim em si mesma, desconsiderando a complexidade natural de certos ilícitos que exigem procedimentos de apuração mais complexos. A Resolução TCU 344/2022 seguiu a linha de que, não havendo abuso na atividade apuratória do Estado, não há razão para restringi-la.

5.17. O fato de não adotar o princípio da unicidade de interrupção da prescrição não significa uma aplicação irrestrita de marcos prescricionais. Conforme Entendimento 3 do Grupo de Trabalho da Sejus, 'interrupção do prazo prescricional por ato inequívoco de apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar a prescrição'.

5.18. Posto isso, existem eventos interruptivos no âmbito do presente processo, podendo-se citar, dentre outros, os seguintes marcos:

a) em **30/1/2019,** ocorreu o marco inicial, nos termos do art. 4º, inc. IV, da Resolução TCU 344/2022 (peça 7);

b) em **15/1/2022,** foi realizada instrução da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) para monitorar o cumprimento de determinação que embasou o Acórdão 1.480/2023-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, o qual ordenou a constituição de processo de Tomada de Contas Especial para o município de Nova Palmeira/PB e a citação do ex-prefeito, nos termos do art. 5º, inc. II, da Resolução TCU 344/2022 (peça 344 do TC 015.147/2021-5);

c) em **29/4/2024,** José Félix de Lima Filho foi notificado de citação, nos termos do art. 5º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022 (peças 22 e 25).

d) em **3/6/2025,** foi prolatado o acórdão condenatório, nos termos do art. 5º, inc. IV, da Resolução TCU 344/2022 (peça 96).

5.19. Conforme se observa, não houve transcurso superior a cinco anos entre o marco inicial e o ato inequívoco de apuração do fato, nem entre este e o julgado condenatório. Da mesma forma, não houve a paralisação processual por mais de três anos, o que levaria à caracterização da prescrição intercorrente, uma vez que o seu termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal, consoante jurisprudência deste Tribunal:

> '9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução. (Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).'

5.20. Esclarece-se que ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional para os responsáveis, com identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar a prescrição, conforme entendimento do Acórdão 7.956/2024-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Benjamin Zymler.

5.21. Sendo assim, a partir das causas interruptivas anteriormente citadas e o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, e considerando a premissa de que as pretensões punitivas ou ressarcitórias devem observar o mesmo regime, não houve prescrição.

6. **Utilização dos recursos em prol da municipalidade**

6.1. O recorrente defende a tese de que os recursos foram integralmente aplicados em benefício da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

municipalidade, inexistindo dano que justifique sua condenação individual.

6.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) a irregularidade limita-se ao uso de recursos públicos com desvio de finalidade, como reconheceu o próprio MPTCU, e havendo benefício à municipalidade, o débito deve recair apenas sobre o ente, conforme precedentes do Tribunal, como o Acórdão 9.396/2015-TCU-Segunda Câmara, relator Min. André de Carvalho (peça 82, p. 9-11 e 14-19);

b) o recorrente não só alegou, como fez prova, de que todos os valores recebidos foram integralmente depositados e gastos única e exclusivamente em favor do município, conforme documentos anexos às peças 30 e 32-35 (peça 82, p. 11-12 e 15-16);

c) as provas de que os recursos foram aplicados em prol do município são as chanceladas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), que destacou que não houve prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em 2015 (peça 82, p. 12-14);

d) na fase da defesa apresentou-se documentação contábil, financeira e patrimonial que respalda a execução de despesas à conta de recursos de precatórios do Fundef, com notas de empenho, de liquidação, ordens de pagamento e notas fiscais (peça 82, p. 17);

e) decisão de não concentrar os investimentos exclusivamente na área educacional baseou-se em fundamentos fáticos e jurídicos existentes à época, conforme devidamente justificado (peça 82, p. 19).

Análise:

6.3. Mostra-se improcedente a alegação de José Félix de Lima Filho de que 'houve a regular apresentação da defesa do Recorrente, acompanhada de todas as provas que apontam a regular aplicação dos recursos questionados, como documentação contábil, financeira e patrimonial que respaldam a execução de despesas à conta de recursos de precatórios do Fundef, composta por notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamento, notas fiscais' (peça 82, p. 17).

6.4. Não se identificam, nem na fase de defesa nem na presente etapa recursal, as mencionadas notas de empenho, de liquidação, ordens de pagamento ou notas fiscais. Os elementos juntados aos autos limitam-se a relatórios de movimentação bancária da conta movimento 2764-2, referentes aos exercícios de 2015 e 2016 (peças 30-32 e 34-35).

6.5. Ainda que o referido relatório bancário possa indicar a execução financeira, ou seja, a entrada e saída de valores da conta, tal elemento não basta para legitimar a aplicação dos valores em prol da coletividade. A execução financeira representa apenas a movimentação contábil, não se confundindo com a efetiva execução física, consistente na materialização do objeto financiado, na entrega do bem ou na prestação do serviço à população.

6.6. Para que se possa reconhecer o benefício do ente federado, é ainda imprescindível a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e os resultados efetivamente alcançados em benefício da municipalidade. Tal comprovação exige a apresentação de documentação idônea que evidencie: (i) a vinculação das despesas ao objeto; (ii) a efetiva realização das obras, serviços ou aquisições; e (iii) o impacto concreto dessas ações na coletividade.

6.7. Conforme destacado pelo Min. Walton Alencar Rodrigues em seu voto (peça 67), a movimentação dos recursos do Fundef da conta vinculada para outras contas, mesmo que também pertencentes ao município, compromete a adequada rastreabilidade das verbas e inviabiliza a demonstração do nexo de causalidade entre os valores recebidos e sua destinação específica.

6.8. A esse respeito, cabe destacar o enunciado do Acórdão 597/2019-TCU-Segunda Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer, que assenta, de forma expressa, que a regularidade da aplicação de recursos não se comprova apenas pela demonstração de sua movimentação financeira, sendo indispensável a comprovação concomitante da execução física do objeto pactuado e do nexo causal:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

> ‘A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado.’

6.9. O fato de o MPTCU ter proposto não imputar débito ao recorrente (peça 65) não tem o condão de vincular o posicionamento do Ministro-Relator, tampouco do colegiado de Ministros. Estes mantêm plena liberdade para decidir em sentido diverso, conforme sua própria análise dos fatos, das provas constantes nos autos e da interpretação do direito aplicável.

6.10. Embora as proposições oriundas das instâncias instrutivas, assim como a manifestação do *Parquet*, desempenhem papel relevante na formação do convencimento dos Ministros, elas não possuem natureza vinculativa. Isso significa que os julgadores mantêm autonomia para construir seu próprio juízo, com base em sua experiência, sendo essa independência essencial para garantir uma análise criteriosa dos argumentos apresentados pelas partes.

6.11. A independência dos Ministros é ainda necessária para que as deliberações sejam realizadas de forma colegiada, possibilitando que diversas perspectivas e interpretações jurídicas sejam discutidas e ponderadas antes do julgamento do mérito, garantindo decisões justas, equilibradas e imparciais, refletindo uma avaliação autônoma dos elementos dos autos:

> ‘A proposta alvitrada pela Unidade Técnica não vincula o posicionamento do Ministro-Relator e tampouco o do colegiado de Ministros (Acórdão 1.399/2008-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro).
>
> A opinião da unidade instrutora e o parecer do Ministério Público, por sua vez, não vinculam o relator, que pode, ou não, adotar as análises técnicas como razões de decidir. (Acórdão 78/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).’

6.12. Por fim, o fato de o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba ter julgado regulares com ressalva as contas do ex-prefeito no exercício de 2015 (peça 85) não influencia ou vincula as decisões do Tribunal de Contas da União, devido à independência das instâncias e à jurisdição do TCU sobre recursos federais, conforme estabelecido pela Constituição Federal (art. 71, inciso II), independente das matérias examinadas em cada esfera federativa.

6.13. Diferentemente do sistema judicial, onde prevalece o princípio da unicidade, os julgamentos de contas por diferentes tribunais de contas não resultam em litispendência, reforçando a autonomia dos órgãos de controle externo em suas decisões:

> ‘A aprovação das contas do gestor no âmbito do controle externo estadual ou municipal não gera impacto ou vincula a atuação do TCU, em razão da independência das instâncias e da jurisdição do Tribunal sobre os recursos da União, outorgadas pela Constituição Federal. (Acórdão 4.713/2018-Segunda Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer)
>
> O TCU não se vincula a qualquer decisão adotada por Tribunal de Contas de Estado ou de Município. (Acórdão 2.675/2011-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz)
>
> A aprovação das contas da gestão municipal por Tribunal de Contas local não afasta a competência constitucional do TCU para o julgamento de processos de tomada de contas especial instaurados em face da ocorrência de danos ao erário da União. (Acórdão 4.632/2015-Primeira Câmara, rel. Min. Weder de Oliveira)
>
> A existência de recursos da União aplicados no convênio atrai a jurisdição do TCU, de modo que deliberações de tribunal de contas local e câmara municipal não afetam nem vinculam o julgamento do Tribunal. (Acórdão 3.196/2017-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz)
>
> A aprovação das contas do gestor no âmbito do controle externo estadual não gera qualquer impacto sobre o juízo do TCU, em razão da divergência entre as matérias examinadas em cada esfera federativa e da independência de atuação do TCU e sua jurisdição sobre os recursos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

origem federal. (Acórdão 1.445/2015-Segunda Câmara, rel. Min. Ana Arraes)

Diversamente do que ocorre nos processos judiciais, no qual impera o princípio da unicidade do Poder Judiciário, os julgamentos de contas processadas por diferentes tribunais de contas, ainda que idênticos, não induzem a litispendência. (Acórdão 984/2008-Segunda Câmara, rel. Min. André de Carvalho)'

6.14. Dado esse contexto, sugestiona-se rejeitar os argumentos trazidos, de modo que não é possível eximir o recorrente de responsabilidade no âmbito do julgado condenatório.

7. **Existência de entendimento divergentes**

7.1. O recorrente defende a tese de que, à época dos fatos, havia entendimentos jurídicos divergentes quanto à natureza e à destinação dos precatórios do Fundef, inexistindo orientação vinculante que vedasse aplicação dos recursos em outras políticas públicas.

7.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) o acórdão recorrido afirma que, em 2015, havia arcabouço legal sobre a aplicação dos recursos do Fundef apenas em manutenção e desenvolvimento do ensino, contudo, a controvérsia trata de precatórios que, à época, eram tidos pela jurisprudência como de natureza indenizatória e extraorçamentária (peça 82, p. 20);

b) existem precedentes do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região à época do fato apurado, indicando que valores transferidos voluntariamente equivalem a uma indenização à prefeitura para recomposição dos recursos, (peça 82, p. 20-21);

c) o acórdão recorrido, cita que desde 2009 já existia entendimento jurisprudencial do TCU a respeito, mas o citado precedente não examina especificamente a questão dos precatórios do Fundef (peça 82, p. 21);

d) somente restou obrigatória a destinação de recursos de precatórios do Fundef em gastos com MDE com o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, em 23/08/2017, e com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 528 do STF, em 23/3/2022 (peça 82, p. 21);

e) no exercício de sua função orientadora, o TCE-PB, por meio do parecer PN TC 005/2015, definiu que os valores decorrentes da decisão judicial relacionada ao Fundef equivaliam a uma indenização e, portanto, poderiam ser utilizados em outras políticas públicas, com base em precedentes do TRF 5ª Região (peça 82, p. 21-24);

f) não havia na legislação ou na jurisprudência, à época do recebimento dos recursos, orientação contrária à aplicação precatório do Fundef em políticas públicas distintas da educação no município de Nova Palmeira-PB (peça 82, p. 24);

g) o exercício de fiscalização é matéria de competência concorrente, inexistindo hierarquia no controle externo, à luz da Constituição, dos Tribunais de Contas Municipais, aos Estaduais e, de ambos, ao da União (peça 82, p. 24);

h) não é proporcional romper a estabilidade dos atos e fatos jurídicos pretéritos já consolidados, diante de todo justificado e em vista do princípio da segurança jurídica, razões pelas quais solicita-se o afastamento da suposta irregularidade (peça 82, p. 25);

i) conforme relatório de fiscalização 244/20183 à época em que ocorreram os fatos, havia arcabouço técnico e jurisprudencial que permitia a utilização de recursos de precatórios do Fundef em áreas desvinculadas da educação, razão pela qual não há que se falar em qualquer irregularidade do ex-gestor (peça 82, p. 25-26).

Análise:

7.3. Conforme já assentado pelo relator, a existência de posicionamento de corte de contas estadual não se sobrepõe às disposições constitucionais e legais que, desde a Emenda Constitucional 14/1996, bem como das Leis 9.394/1996 e 9.424/1996, determinam a destinação exclusiva dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

recursos do Fundef às ações de MDE. Trata-se de comando normativo expresso, cuja observância independe de eventual ulterior consolidação jurisprudencial.

7.4. Não se trata de hierarquia entre cortes de contas, mas de observância do regime constitucional aplicável aos recursos federais. Quando se está diante de verbas oriundas da complementação da União ao Fundef, incide a competência fiscalizatória do TCU, nos termos da Constituição. A eventual existência de orientação normativa de corte estadual não tem o condão de afastar a incidência de norma constitucional e legal expressa.

7.5. É de se frisar que a jurisprudência do TCU sobre tais recursos também foi objeto de manifestação atribuída à Consultoria Jurídica Administrativa (CJ-ADM), no sentido de que 'a consulta, por tratar sobre aplicação de contribuições da União para composição do Fundeb não deve ser respondida já que cuida de matéria estranha à competência do TCE/PB' (peça 86, p. 1-2).

7.6. Ademais, ao contrário do que sustenta o recorrente, o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário não inovou na ordem jurídica, limitando-se a explicitar consequência já decorrente das normas constitucionais e legais. No mesmo sentido, o julgamento da ADPF 528 pelo Supremo Tribunal Federal confirmou a vinculação do principal dos precatórios às despesas de MDE, ressalvando apenas a parcela relativa aos juros de mora, o que não afasta a irregularidade.

7.7. Precedentes anteriores a 2015 já reconheciam, de forma expressa e reiterada, a competência do Tribunal para fiscalizar a aplicação da complementação da União ao Fundef e determinavam a recomposição do fundo em hipóteses de desvio de finalidade, inclusive no âmbito de processos de tomada de contas especial apreciados nos anos de 2002 e 2003, sendo irrelevante, para esse fim, se os recursos da complementação da União são oriundos de decisões judiciais.

7.8. O plenário do TCU já deliberou no sentido de não acolher a tese quanto à existência de conjunto de fundamentos técnicos e entendimentos jurisprudenciais que autorizariam a aplicação de recursos de precatórios do Fundef/Fundeb em áreas alheias à educação, conforme se observa no voto condutor do Acórdão 2.819/2020-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues:

> 'Não acolho esse corte temporal feito pela unidade instrutiva em razão de entendimento diverso de Corte de Contas Estadual. Como consignei no voto condutor do Acórdão 2.553/2019 - Plenário, relativo aos Municípios do Estado de Alagoas:
>
> A unidade técnica aduziu que as referidas despesas, ocorridas em 2015 e 2016, tiveram respaldo em entendimento do TCE/AL, que as autorizava, antes mesmo de o TCU ter indicado a correta aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef.
>
> Ocorre que, como já discorri, ao menos desde 1996 os recursos do Fundef devem ser destinados, exclusivamente, a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme expressa previsão constitucional e legal, não sendo legítima decisão do TCE/AL que autoriza gastos em sentido diverso, sobretudo em relação à parcela de recursos federais da complementação da União no âmbito do extinto Fundef.
>
> No mesmo sentido, manifestei-me no voto condutor do Acórdão 923/2020-TCU-Plenário, relativo aos Municípios do Pará:
>
> A unidade técnica aduziu que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA) editou a Resolução 12.566, de 28/6/2016, com o entendimento de que os recursos dos precatórios do Fundef tinham natureza meramente indenizatória e, por isso, poderiam ser aplicados em outras áreas que não em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).
>
> Posteriormente, aquela Corte de Contas editou a Resolução Administrativa 19/2018/TCM - PA, de 11/10/2018, se aproximando do entendimento do TCU.
>
> Em razão disso, a equipe de auditoria deixou de propor encaminhamentos para os casos em que os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados em conformidade com o entendimento da Resolução 12.566, do TCM-PA, enquanto estava em vigor.
>
> Com as devidas vênias, os recursos do Fundef devem ser aplicados, exclusivamente, em ações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao menos desde 1996, com a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef), como consignei no voto condutor do Acórdão 2.553/2019 - Plenário.'

7.9. Na ocasião, o Min. Walton Alencar Rodrigues ponderou que a única hipótese de não haver necessidade de restituir os recursos é quando houver decisão judicial permitindo a utilização dos recursos em quaisquer despesas por ter caráter indenizatório, o que não restou demonstrado.

7.10. Ressalta-se ainda que o TCU realizou diligência ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, onde tramitaram o processo 0309359-31.2014.4.05.0000 e a ação originária 00031299120084058201, para que aquele órgão apresentasse a este Tribunal memória de cálculo e outros documentos que tenham embasado a expedição do precatório do Município de Nova Palmeira/PB, de forma a permitir a identificação da parcela de juros de mora e o valor original e da correspondente atualização monetária.

7.11. Diante desse conjunto fático e jurídico, não se sustenta a tese de quadro normativo incerto ou mudança superveniente de entendimento apta a afastar a irregularidade. O dever de vinculação dos recursos do Fundef à educação já se encontrava claramente delineado no ordenamento jurídico e reiterado na jurisprudência desta Corte, inexistindo afronta ao princípio da segurança jurídica.

7.12. Assim, as razões recursais relativas à suposta divergência interpretativa à época dos fatos não afastam a irregularidade constatada nem elidem a responsabilidade do gestor pela destinação dos recursos em desacordo com a finalidade constitucionalmente estabelecida.

8. **Atuação pautada pela boa-fé, sem dolo ou culpa**

8.1. O recorrente defende a tese de que sua atuação foi pautada pela boa-fé, sem dolo ou culpa, inexistindo elementos que justifiquem sua responsabilização ou a imputação de débito.

8.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) para efeitos de responsabilização e de devolução de recursos, deve-se levar em consideração o princípio da boa-fé, considerando entendimentos divergentes, bem como a não comprovação de dolo (peça 82, p. 18-19 e 24);

b) não há evidências de que tenha causado qualquer dano ao erário, que tenha se locupletado com a verba ou que tenha obtido vantagem pessoal com os recursos, que foram revertidos exclusivamente em favor do município (peça 82, p. 26);

c) no caso concreto não ficou demonstrado qualquer ato doloso, ou mesmo culpa do gestor, eivada de negligência, imprudência ou imperícia (peça 82, p. 27).

Análise:

8.3. No que concerne à atuação do recorrente supostamente pautada pela presença de boa-fé, o Tribunal fixou o entendimento de que essa análise é feita de modo objetivo, sem que seja necessário comprovar má-fé (dolo), mas apenas a ausência de boa-fé objetiva, que é o fato de se seguir as normas, os preceitos e os princípios gerais do direito (Acórdãos 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara, relator Min. Augusto Sherman, e 13.732/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

8.4. No caso em análise, o ato de se aplicar recursos federais do Fundef em despesas desvinculadas da manutenção e desenvolvimento do ensino carece de amparo nas Leis 9.394/1996 e 9.424/1996, sobretudo em relação à parcela de recursos federais da complementação da União, e não pode ser utilizado para amparar o desvio dos recursos das finalidades legais. Ressalta-se que não houve demonstração de que os recursos foram aplicados em benefício da municipalidade.

8.5. A jurisprudência do TCU ainda estabelece que, para as suas pretensões punitivas e ressarcitórias, não se faz necessário sequer demonstrar enriquecimento ilícito, aproveitamento indevido, intenção maliciosa ou má-fé. É suficiente identificar uma conduta culposa em sentido estrito, seja por falta de habilidade, imprudência ou negligência (Acórdãos 1.559/2014-TCU-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

Plenário, relatora Min. Ana Arraes e 5.297/2013-TCU-Primeira Câmara, relator Min. José Múcio Monteiro).

8.6. Dado esse contexto, sugestiona-se rejeitar os argumentos trazidos, de modo que não é possível eximir o recorrente de responsabilidade no âmbito do julgado condenatório.

9. **Desproporcionalidade e desarrazoabilidade da multa aplicada**

9.1. O recorrente defende a tese de que a multa aplicada é desproporcional e irrazoável diante das circunstâncias do caso concreto, devendo ser afastada ou, subsidiariamente, reduzida.

9.2. Ele argumenta, em síntese, que:

a) revela-se incabível à sanção imposta, no exorbitante valor de R$ 240.000,00, que não se conduna com os atos que foram praticados pelo ex-gestor, ante a ausência de demonstração de qualquer dolo, culpa, desvio ou locupletamento (peça 82, p. 26-27);

b) caso o Tribunal entenda pela manutenção da multa, solicita-se, subsidiariamente, a sua redução à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (peça 82, p. 27).

Análise:

9.3. A multa aplicada teve fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno (RI) do TCU, que estabelece que a penalidade pode ser de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, que na data do julgado condenatório, considerando o saldo devedor e o credor, era de aproximadamente R$ 890 mil. Logo, a sanção descrita no item 9.5 do julgado recorrido (R$ 240.000,00) corresponde a aproximadamente 27% desse valor.

9.4. Conforme Acórdãos 1.308/2019-TCU-Segunda Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer, e 3.259/2020-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho, há certa discricionariedade do TCU na aplicação de multas, devendo-se buscar como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas e a isonomia de tratamento com casos análogos, não havendo rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

9.5. Observando os documentos dos autos, não se verifica um percentual abusivo na referida sanção. A dosimetria da pena deve levar em conta a gravidade da infração, o impacto sobre a administração pública e a necessidade de desestimular condutas semelhantes. No caso, não houve a demonstração da regular aplicação dos recursos, o que compromete a transparência, a rastreabilidade e o controle da despesa pública, especialmente quando se trata de verbas vinculadas à educação.

9.6. Cumpre destacar, ainda, que a eventual inexistência de dolo, culpa grave, desvio intencional ou locupletamento pessoal não afasta, por si só, a irregularidade nem impede a aplicação da multa prevista em lei. A responsabilização decorre da prática de ato em desacordo com o regime jurídico aplicável, circunstância suficiente para legitimar a sanção imposta.

9.7. Assim sendo, não se observa desproporcionalidade nem desarrazoabilidade na aplicação da sanção, e sugestiona-se rejeitar o pedido para que ela seja afastada ou reduzida.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

b) não se aplica no âmbito do TCU o princípio da unicidade de interrupção da prescrição, pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez;

c) não se identificam, nem na fase de defesa, nem na presente etapa recursal, elementos que indiquem a adequada aplicação dos recursos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

d) para que se possa reconhecer o benefício do ente federado, é imprescindível a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e os resultados alcançados em benefício da municipalidade;

e) o fato de o TCE-PB ter julgado regulares com ressalva as contas do ex-prefeito no exercício de 2015 não vincula as decisões do Tribunal de Contas da União, devido à independência das instâncias e à jurisdição do TCU sobre recursos federais;

f) o dever de vinculação dos recursos do Fundef à educação já se encontrava claramente delineado no ordenamento jurídico e reiterado na jurisprudência do TCU, inexistindo afronta ao princípio da segurança jurídica;

g) a análise de boa-fé é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, que é o fato de se seguir as normas pertinentes, os preceitos e os princípios gerais do direito;

h) para as pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU, não se faz necessário demonstrar enriquecimento ilícito, aproveitamento indevido, intenção maliciosa ou má-fé, sendo suficiente identificar uma conduta culposa em sentido estrito, seja por falta de habilidade, imprudência ou negligência;

i) não se verifica um percentual incabível na sanção aplicada, sendo que a dosimetria da pena deve levar em conta a gravidade da infração, o impacto sobre a administração pública e a necessidade de desestimular condutas semelhantes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001928.

VOTO

Aprecio recurso de reconsideração interposto por José Felix de Lima Filho, ex-prefeito do Município de Nova Palmeira/PB, contra o Acórdão 3.540/2025-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou regulares as contas do Município de Nova Palmeira/PB, dando-lhe quitação plena, e irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento de débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992,

2. A decisão foi proferida nesta tomada de contas especial instaurada em razão da realização de despesas desvinculadas da manutenção e desenvolvimento do ensino, com recursos oriundos de precatório do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

3. Na decisão recorrida, acolheu-se parcialmente a defesa do município, afastando-se sua responsabilidade em razão da ausência de elementos que demonstrassem benefício ao ente ou à coletividade, e imputou-se responsabilidade ao ex-gestor pela movimentação irregular dos valores e por não ter comprovado a regular aplicação dos recursos.

4. Nesta fase processual, o recorrente sustenta, em síntese: i) ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, com fundamento na Lei 9.873/1999, no Tema 899 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal e no princípio da unicidade da interrupção prescricional; ii) aplicação dos recursos em benefício da municipalidade, o que afastaria a imputação de débito ao ex-gestor; iii) existência, à época dos fatos, de entendimentos jurídicos divergentes quanto à natureza e à destinação dos precatórios do Fundef, inclusive parecer normativo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, e aprovação com ressalva de suas contas pelo tribunal estadual; iv) atuação pautada pela boa-fé, sem dolo, culpa ou locupletamento pessoal; e v) desproporcionalidade da multa aplicada.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em instrução reproduzida no relatório precedente (peça 102), propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento. O Ministério Público junto ao TCU (peça 104), manifesta-se de acordo com a unidade instrutora.

6. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

7. Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade constante do despacho de peça 91, que conheceu do recurso, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

8. Quanto ao mérito, acolho as conclusões da AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU, incorporando seus fundamentos as minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações sobre os principais pontos suscitados pelo recorrente.

9. Inicialmente, não procede a alegação de prescrição.

10. O recorrente sustenta que o termo inicial do prazo prescricional deveria ser 4/6/2018, data do despacho que originou o Relatório de Fiscalização 244/2018, ou mesmo em momento anterior, em 2017, em razão do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário. Argumenta, ainda, que seria aplicável ao TCU o princípio da unicidade da interrupção prescricional, de modo que as pretensões punitiva e ressarcitória estariam prescritas antes da citação do responsável.

11. A tese não merece acolhida. Como bem demonstrado pela AudRecursos, o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário tratou de representação relativa a possíveis irregularidades na destinação de recursos do Fundef por municípios do Estado do Maranhão, não havendo, naquele momento, ciência inequívoca de irregularidade praticada no Município de Nova Palmeira/PB ou pelo ora recorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001929.

12. A instauração de fiscalização mais ampla acerca da aplicação de precatórios do Fundef tampouco se confunde com o conhecimento individualizado da irregularidade ou do dano. Para fins do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial deve corresponder ao momento em que a irregularidade se tornou identificável em relação ao caso concreto, o que, na hipótese, foi adequadamente fixado em 30/1/2019, a partir do conhecimento dos fatos pelo Tribunal no âmbito do Relatório de Fiscalização constante da peça 7.

13. A partir desse marco, verificam-se atos interruptivos válidos do prazo prescricional, entre eles: a instrução de 15/1/2022, destinada ao monitoramento de determinação que culminou na instauração desta tomada de contas especial (peça 344 do TC 015.147/2021-5); a citação do recorrente, em 29/4/2024 (peças 22 e 25); e a prolação do acórdão condenatório, em 3/6/2025 (peça 66).

14. Não houve, portanto, transcurso de prazo superior a cinco anos entre o marco inicial e o primeiro ato interruptivo da prescrição ordinária, tampouco paralisação processual por mais de três anos apta a caracterizar prescrição intercorrente.

15. Quanto à invocada unicidade da interrupção prescricional, registro que esta Corte tem reiteradamente assentado a inaplicabilidade, no âmbito do TCU, do art. 202 do Código Civil como limite à incidência das causas interruptivas previstas na Lei 9.873/1999. O tema encontra-se regulamentado pela Resolução-TCU 344/2022 que, em seu art. 5º, § 1º, admite expressamente a interrupção da prescrição mais de uma vez, por causas distintas ou por uma mesma causa repetível no curso do processo.

16. Embora existam algumas decisões do Supremo Tribunal Federal em casos concretos no sentido da aplicação do princípio da unicidade, tais precedentes não afastam, de modo geral e vinculante, a disciplina normativa vigente no âmbito deste Tribunal. Assim, à luz da Resolução-TCU 344/2022 e da jurisprudência desta Corte, rejeito a prejudicial de prescrição.

17. No mérito, o recorrente sustenta que os recursos teriam sido integralmente aplicados em benefício do Município de Nova Palmeira/PB, razão pela qual eventual débito deveria ser imputado apenas ao ente municipal, e não ao ex-gestor.

18. A alegação não se sustenta diante do conjunto probatório dos autos. Como observado pela unidade especializada, não foram juntados documentos idôneos aptos a comprovar a destinação final dos valores, tais como notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamento, notas fiscais ou documentos equivalentes que permitissem estabelecer, com segurança, o nexo de causalidade entre os recursos do precatório do Fundef e despesas realizadas em benefício da coletividade.

19. Os elementos trazidos pelo recorrente consistem, essencialmente, em relatórios de movimentação bancária da conta movimento 2764-2, referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Tais documentos podem demonstrar entradas e saídas de recursos, mas não comprovam, por si sós, a execução física das despesas, a entrega de bens, a prestação de serviços ou a efetiva reversão dos valores em benefício da população local.

20. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos exige a conjugação entre execução financeira, execução física e nexo de causalidade. A mera movimentação bancária, especialmente quando os recursos são transferidos da conta vinculada para contas de uso geral do município, inviabiliza ou ao menos compromete substancialmente a rastreabilidade dos valores.

21. Esse aspecto é central neste caso. A movimentação dos recursos do Fundef para conta de uso geral do ente federado comprometeu a identificação da destinação específica das verbas, impedindo a demonstração de que as despesas foram aplicadas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino ou mesmo em benefício da municipalidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001929.

22. Não procede, igualmente, a tentativa de vincular este Tribunal ao julgamento das contas anuais do recorrente pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. A aprovação, ainda que com ressalvas, das contas municipais em âmbito estadual não impede nem condiciona o exercício da competência constitucional do TCU para julgar contas relativas à aplicação de recursos federais, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

23. Da mesma forma, a manifestação anterior do Ministério Público junto ao TCU, na peça 65, não vincula o relator ou o colegiado. Como bem esclareceu o parecer ministerial de peça 104, o voto condutor do acórdão recorrido reapreciou a matéria e concluiu que, diversamente do que havia sido inicialmente pressuposto, não havia elementos aptos a demonstrar o efetivo benefício ao município. A mera transferência de recursos para contas de titularidade municipal não confirma, em si mesma, que a destinação final teve proveito para os munícipes. Caberia ao recorrente, nesta fase recursal, demonstrar a destinação final dos recursos. Porém, não o fez.

24. Esse entendimento foi recentemente reafirmado pela Primeira Câmara no Acórdão 2.513/2026, relator Ministro Benjamin Zymler, em caso igualmente relacionado à utilização de precatórios do Fundef por município paraibano. Naquela oportunidade, assentou-se que a simples movimentação dos valores para contas de titularidade municipal, desacompanhada de prova segura de sua aplicação em finalidade pública legítima, não demonstra benefício à coletividade nem afasta a responsabilidade pessoal do gestor. Registrou-se, ainda, que eventual controvérsia jurídica quanto à destinação dos recursos não dispensa o responsável do ônus de comprovar documentalmente, sua efetiva aplicação em benefício da municipalidade.

25. Também não acolho a alegação de que, à época dos fatos, havia quadro normativo e jurisprudencial que legitimaria a aplicação dos recursos de precatórios do Fundef em políticas públicas diversas da educação.

26. O recorrente invoca precedentes do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e o Parecer Normativo TC 5/2015 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (peça 86), que teriam atribuído natureza indenizatória aos precatórios do Fundef, permitindo sua utilização em outras finalidades.

27. Ocorre que a vinculação dos recursos do Fundef à manutenção e desenvolvimento do ensino decorria de comando constitucional e legal expresso desde a Emenda Constitucional 14/1996 e das Leis 9.394/1996 e 9.424/1996. A circunstância de os valores terem sido recebidos por meio de precatório não descaracteriza a origem e a finalidade da verba, especialmente quando se trata de recomposição de complementação da União ao Fundef.

28. O Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário e, posteriormente, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 528 não inovaram na ordem jurídica quanto à vinculação do principal dos precatórios à educação; apenas explicitaram e consolidaram entendimento decorrente do regime constitucional e legal aplicável ao fundo. A ressalva feita pelo STF quanto aos juros de mora, inclusive observada no acórdão recorrido mediante abatimento da parcela correspondente, não afasta a irregularidade relativa ao principal.

29. Ademais, como ressaltado pela unidade especializada, precedentes desta Corte anteriores a 2015 já reconheciam a competência do TCU para fiscalizar a aplicação da complementação da União ao Fundef e determinavam a recomposição do fundo em hipóteses de desvio de finalidade. Não há, portanto, violação à segurança jurídica ou aplicação retroativa de entendimento novo.

30. O parecer normativo do Tribunal de Contas estadual tampouco tem o condão de afastar a incidência de normas constitucionais e legais federais, nem de limitar a competência desta Corte quanto à fiscalização da aplicação de recursos da União. Não se trata de hierarquia entre tribunais de contas, mas de repartição constitucional de competências e de observância ao regime jurídico próprio de verbas federais vinculadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001929.

31. Esse entendimento foi corroborado pela Primeira Câmara ao apreciar caso análogo relativo à aplicação de precatórios do Fundef. No Acórdão 3.410/2026, relator Ministro Benjamin Zymler, que manteve o Acórdão 6.692/2025-TCU-Primeira Câmara, assentou-se que o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário não inaugurou a vinculação desses recursos à educação, mas apenas explicitou entendimento decorrente do regime constitucional e legal do Fundo, já reconhecido em julgados anteriores desta Corte. Reafirmou-se, ainda, que eventual orientação de tribunal de contas estadual não pode afastar a legislação federal nem condicionar o exercício da competência constitucional do TCU sobre recursos de origem federal.

32. Quanto à alegação de boa-fé, ausência de dolo, culpa ou locupletamento pessoal, observo que tais argumentos também não são suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente.

33. No âmbito desta Corte, a aferição da boa-fé ocorre sob perspectiva objetiva. Não se exige a comprovação de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito para que se reconheça a responsabilidade de gestor que aplica recursos públicos em desacordo com as normas de regência ou deixa de comprovar sua regular destinação.

34. O dever de prestar contas é pessoal e indeclinável. Ao movimentar recursos vinculados à educação para conta de uso geral e não demonstrar sua aplicação regular, o gestor incorreu, no mínimo, em conduta culposa, por negligência na observância das regras de vinculação, rastreabilidade e comprovação da despesa pública. A inexistência de prova de benefício pessoal não elimina o dano ao erário quando não comprovada a boa e regular aplicação dos recursos

35. Por fim, não vislumbro desproporcionalidade na multa aplicada.

36. A sanção foi imposta com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, que autoriza a aplicação de multa de até cem por cento do valor atualizado do dano. Conforme indicado pela AudRecursos (peça 102, p.11), o valor de R$ 240.000,00 corresponde a aproximadamente 27% do saldo devedor apurado à época do julgamento condenatório.

37. A dosimetria das multas no TCU não se submete a critério matemático rígido. Leva em conta a gravidade da infração, a materialidade do dano, as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso e a necessidade de desestimular condutas semelhantes.

38. No presente caso, a irregularidade é grave: recursos vinculados à educação básica, oriundos de precatório do Fundef, foram movimentados fora da conta específica e não tiveram sua destinação comprovada. Tal conduta compromete a rastreabilidade, a transparência e o controle da aplicação de recursos públicos destinados a área sensível e constitucionalmente protegida.

39. Nessas circunstâncias, a multa aplicada não se mostra exorbitante nem irrazoável, especialmente por estar bem abaixo do limite legal máximo. Tampouco foram apresentados elementos novos que justificassem sua exclusão ou redução.

40. Concluo, assim, que as razões recursais não elidem as irregularidades que fundamentaram o Acórdão 3.540/2025-TCU-Primeira Câmara, nem afastam a responsabilidade do recorrente pelo débito e pela multa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001929.

ACÓRDÃO Nº 5598/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 002.762/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: José Felix de Lima Filho (024.525.344-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Nova Palmeira - PB.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Especializadas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14233/OAB-PB), representando José Felix de Lima Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por José Felix de Lima Filho, ex-prefeito do Município de Nova Palmeira/PB, contra o Acórdão 3.540/2025-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou suas contas irregulares, imputou-lhe débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da ausência de comprovação da regularidade na aplicação de recursos oriundos de precatório do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata n° 36/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 20/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5598-36/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81001932.